

ACTA COLOMBIANA DE PSICOLOGÍA 14, 5-18, 05

INTERSECTORIALIDAD EN LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA DESDE LA PSICOLOGÍA COMUNITARIA¹

PS. GERMÁN ROZAS OSSANDÓN*
PS. EDISON LEIVA BENAVIDES**

Resumen

El propósito de este artículo es caracterizar la coordinación de las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza, a fin de contribuir a generar orientaciones hacia un modelo de intervención y gestión de macro-redes en desarrollo social. La coordinación se conoce en el ámbito público y académico como *intersectorialidad*. En esta dimensión se exponen los resultados de una investigación realizada en dos Regiones de Chile: la VI región de O'Higgins y la VIII región del Biobío.

Palabras clave: superación de la pobreza, vulnerabilidad socio-territorial, intersectorialidad.

ORIENTATION POLICIES ADDRESSED TO INTERSECTORS AS AN AIM OF OVER COMING POVERTY: A COMMUNITY PERSPECTIVE

Abstract

The purpose of the present article is to discuss certain characteristics of the coordination of public policies addressed to overcome poverty. The strategy is give some contribution to built on a model of intervention of the procedures of the macro-nets in social-development, a coordination known as intersectoriality in the academic context. With this purpose, research developed in two regions of Chile: the VI Region of O'Higgins and the VIII Region of Bio-Bio, are presented.

Key words: overcoming poverty, vulnerability, socio-territorial, intersectoriality.

* Magíster, investigador y docente. Departamento de Psicología, Universidad de Chile.
grozas@uchile.cl.

** Investigador. Programa Superación de la Pobreza Depto. de Psicología, Universidad de Chile.

¹ El presente trabajo se enmarca dentro la investigación Fondecyt N° 1000830 referido al tema de las redes Institucionales en las Estrategias de Superación de la Pobreza.

MARCO CONCEPTUAL

La discusión actual acerca de las políticas sociales, la reformulación del rol del estado, el fortalecimiento de la sociedad civil y el mercado, han generado un conjunto de visiones y experiencias que, con distinta intensidad, están reconfigurando el cómo la sociedad chilena promueve el desarrollo social y orienta su acción hacia la superación de la pobreza (CEPAL, 1997, PNUD 2000). En este sentido, se asume que actualmente las políticas sociales se encuentran en crisis, y sus conceptualizaciones subyacentes ya no parecen ser pertinentes a la realidad social; la efectividad e impacto de los programas sociales están por debajo de su potencialidad y la inserción de criterios y recursos privados en el diseño de planes y programas aún no responde a una acción coordinada, generando un escenario autorreferente y fragmentado desde la perspectiva de los grupos sociales en situación de pobreza (Gacitúa, E., Sojo, C., Shelton, D., 2000).

El estado Chileno ha considerado el tema de la pobreza como una de las urgencias centrales para el desarrollo nacional. Las políticas públicas elaboradas para tal propósito, en general, han partido de una teoría o de un concepto de la pobreza que bajo la mirada actual resulta restringido, y el cual se centra en las carencias de las personas y familias pobres. La proyección de las políticas sociales a partir de esta lógica se orienta, en su esencia, a subsidiar el complemento de aquellas necesidades insatisfechas en los pobres; esta forma de paliar la pobreza es coherente con la estructura del estado, el cual se constituye históricamente en diferentes edificios sociales de rango ministerial, separados unos de otros.

Esta asociación implícita se encuentra hoy día en cuestionamiento, en tanto la pobreza se hace crónica y el estado es catalogado de ineficaz en el plano de las políticas sociales. Ya lo han señalado las evaluaciones del Banco Mundial: prácticamente el 80% de los proyectos sociales no arroja resultados significativos (Gacitúa, E., Sojo, C., Shelton, D., 2000; Yunus, M., 1998)).

Sin embargo, nuevas propuestas se hacen presentes: enfoques innovadores de nuevo cuño, elaborados desde paradigmas distintos, abren nuevos caminos y conceptos en el tema de la pobreza y el desarrollo social. La experiencia de las ONG's financiadas por organismos internacionales, (Sojo, C., 2002) sin utilizar como soporte esencial el concepto de la pobreza y el desarrollo social basado en las carencias, han logrado valorizar y fortalecer habilidades y capacidades propias de la población, desplegadas en un marco cultural distinto, evidenciando la existencia de propiedades y condiciones de la población las cuales, articuladas con el diseño e implementación de programas sociales, generan un complemento de incalculable valor para otorgarle mayor efectividad, sentido, sustentabilidad y pertinencia a la acción social orientada a la superación de la pobreza (Klikberg, 1998).

El cúmulo de estudios e investigaciones recientes, relativas al mejoramiento de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, ha generado el notable concepto de *capital social* (Atria, R., 2003). En un lugar distinto al capital natural o económico, el capital social contempla el acervo cultural y valórico, capacidades sinérgicas, disposiciones para generar redes sociales, cualidades presentes en la población y complementarias a toda acción orientada al

mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Se dice que una característica especial del capital social es que constituye un bien público, diferente del capital convencional, el cual usualmente es un capital privado. Cuando el concepto de capital social está presente en la estrategia que las sociedades se han dado para superar la pobreza, es posible observar una fuerte cooperación entre los poderes del estado, entre la estructura sindical y el empresariado y entre distintos grupos sociales. En general, la consideración estratégica del capital social genera instancias de cooperación al interior de la sociedad, lo que se traduce en la producción de estructuras que facilitan la implementación de iniciativas relacionadas, creando un clima solidario que atenúa lo impersonal que, históricamente, han sido las instancias que sostienen las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza (Kliksberg, 1999).

Por otra parte, el concepto de capital social entrega un importante componente de integralidad para dirigir la acción social orientada a la superación de la pobreza. En tanto la realidad social es un todo inseparable, una forma adecuada de trabajo debe considerar a las distintas dimensiones en que se expresa lo social, no segmentando a la realidad social en sectores aislados, sino que integrándola bajo una acción conjunta y coordinada.

Trabajar integralmente es articular las distintas dimensiones de la pobreza o de un problema bajo la acción conjunta del estado en un sólo programa (Rozas, G., 2004). De modo que las distintas facetas o factores que explican la pobreza al ser intervenidos conjuntamente tengan un impacto sinérgico.

Por otro lado una comunidad pobre tiene carencias, pero igualmente tiene fortalezas.

Y el estado habitualmente releva sólo las carencias. No se comprende que justamente incentivando las fortalezas se atacan las carencias. Este también es una intervención integral, es decir observar conjuntamente las carencias y fortalezas, y desarrollar un modo de acción sistémico, articulado.

Por el contrario, el estado justamente lo que no hace es trabajar integralmente: constituye un conjunto separado de fuerzas expresada sectorialmente, el sector de la salud, de la educación, de la vivienda, del trabajo, etc. (PNUD, 2004). Y esta forma segmentada coincide y es coherente con la mirada de la pobreza desde las carencias, pero es totalmente contradictoria con la perspectiva del capital social, opuesta a la incorporación de otros recursos como los propios, los culturales, los territoriales; niega el asociacionismo, la complementariedad, la integralidad, la comunidad. Se encuentra más cómodo cuando su objeto de trabajo no es el sujeto social sino un sujeto abstracto como la salud, la vivienda, etc., y su forma de reaccionar es mediante programas, focalizados en problemas y deja atrás, temerosamente, la integralidad social, la realidad propiamente tal. Para desplegar su acción necesita escindir la realidad, dividirla, segmentarla para suplir lo que llama carencias.

Problema

El estudio aquí propuesto, visualiza a la consideración estratégica del capital social en la acción social orientada a la superación de la pobreza como su principal desafío. En ese horizonte cabe preguntarse si la racionalidad subyacente a la generación de políticas sociales, públicas y privadas, responde a una visión compartida y consensuada del problema; detectar la complementariedad

en el conjunto de políticas sociales; evidenciar los espacios en que las propiedades del capital social de la población en pobreza, pueden acoplarse al diseño e implementación de políticas sociales, trasladándose a la conformación de un modelo de gestión de macro-redes en desarrollo social.

Objetivo General

Contribuir a la caracterización de la coordinación actual de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, revelando sus fortalezas, debilidades y posibilidades de mejoramiento, en la perspectiva de conformar un modelo de intervención y gestión de macro-redes en desarrollo social.

Objetivos Específicos

1. Conocer la perspectiva teórico-cultural y la estructura organizacional y metodológica de los principales programas intersectoriales orientados a la superación de la pobreza en implementación en las regiones VI de O'Higgins y VIII de Bío Bío.

2. Generar un *modelo* de articulación de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, que dé cuenta de áreas estratégicas de enlace entre programas intersectoriales.

3. Potenciar el criterio de complementariedad intersectorial orientado a la valoración del capital social y cultural de los sectores pobres y vulnerables.

La presente propuesta busca potenciar las diferentes experiencias y hallazgos sobre el quehacer desarrollado en el ámbito, a fin de sugerir una forma de trabajo mejor orientada en base al necesario cambio estructural tanto en el estado en sus diferentes instancias (articulación intersectorial y

programática), en la forma de diagnosticar el tema (centrado en la superación) y especialmente en el objeto básico de la acción social (el capital social), como en la sociedad civil y el mercado.

Frente a la crítica conceptual sobre la pobreza centrada en las carencias surge desde el estado y otros ámbitos el concepto de *superación de la pobreza*. La perspectiva en este sentido es hacia el “empoderamiento” de la población, hacia la acciones de asociacionismo, al cambio de actitud de actores privados, la capacidad gerencial de los organismos públicos, etc. (Fosis, 1993).

Las proyecciones de hoy en día centradas en la superación nos dirigen al concepto del *capital social*. Se trata de potencialidades, de habilidades, de recursos en los grupos sociales, en la cultura, en las personas, en la familia. Se hace eco de la presencia de acciones compartidas, con generación de nuevas oportunidades, a través de la apertura del mundo empresarial a la diversidad social. Todos son aspectos que apelan a una mirada integral del desarrollo social y son sinónimos del *capital social* (Klikberg, 1998).

Hipótesis de Trabajo

Una primera hipótesis del estudio es que la carencia de macro-redes de gestión territorial se relaciona con el hecho de que los programas y proyectos sociales presentan problemas de eficacia y pertinencia social, y en el ámbito de la planificación global se carece de una política específica en torno a la superación de la pobreza que se integre a una visión regional de desarrollo, impulsada desde los niveles decisorios del gobierno central y regional. Es decir, no existen *macro-redes* y esto impide producir ajustes esenciales para el desarrollo de la Región; las

estrategias de desarrollo no son suficientemente elaboradas e incorporadas a la implementación de acciones institucionales, desde el punto de vista del tipo de intervención: muchas veces se hace lo que no se necesita y no se hace lo que realmente se requiere.

La segunda hipótesis plantea, en la formulación de programas orientados a la superación de la pobreza, la existencia de capacidades y puentes potenciales de comunicación que permiten una articulación en el sentido de generar redes y macro-redes. Sin embargo, esto es todavía débil, pues si bien se cuenta con un cúmulo de experiencias de intersectorialidad, como p. ej. las “mesas de trabajo”, surgen serias dificultades relacionadas con la presencia de una cultura institucional auto-protectora y poco dispuesta al trabajo colectivo en redes, en función de una orientación territorial.

MÉTODO

Acerca de la Perspectiva Metodológica Cualitativa

En este estudio se utilizó una metodología cualitativa, descriptiva exploratoria que buscó descubrir los significados que tienen los actores sociales frente a una problemática específica. En este sentido, el análisis de la información obtenida en el trabajo de campo recurrió a dicha estrategia, específicamente en base al procedimiento establecido por la *Grounded Theory* o “Teoría desde la Base” (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1990). En el caso de este estudio, los resultados corresponden a la primera etapa de este modelo, que consiste principalmente en la descripción del fenómeno de la *intersectorialidad* a través de la generación de categorías que surgieron a partir de los

contenidos de las entrevistas realizadas, en un proceso de construcción secuencial.

En este caso, esta metodología nos exige tener un concepto propio de intersectorialidad, donde podríamos definir distintos niveles para efectos de la evaluación:

1. *Discursivo*: estudiar si la intersectorialidad aparece en los textos o discursos.

2. *Coordinación*: estudiar si la intersectorialidad se da en instancias de coordinación, las cuales pueden ir desde el intercambio de información hasta el trabajo conjunto.

3. *Prácticas*: estudiar si la intersectorialidad se da en el campo de las acciones, es decir en el diseño, la implementación y la evaluación de los proyectos sociales.

Asimismo, tanto desde el punto de vista teórico como pragmático, resulta de interés el estudio de las diversas lógicas en que se desarrollan las instituciones relacionadas con pobreza, si tienen una lógica de organigrama (vertical, jerárquica y rígida) o una lógica de red (las coordinaciones institucionales apuntan al trabajo de red el cual se caracteriza por ser flexible, horizontal, se trabaja por objetivos y las instituciones tienen autonomía para tomar decisiones). Detrás de esta evaluación se encuentra el supuesto que la intersectorialidad sólo puede desarrollarse dentro de una lógica de red, y en ese sentido habría que estudiar si las lógicas institucionales se encuentran encaminadas hacia esa dirección.

Técnicas de recolección de datos

Las técnicas que se incluyen en el presente trabajo son:

- Entrevistas (muestreo intencional);
- Grupos focales (muestreo intencional);
- Revisión de textos (diarios, boletines, declaraciones, artículos de diarios, propaganda, páginas web, presentaciones institucionales);
- Observaciones (notas de campo).

Acerca de las Fuentes de Información Secundaria

Las principales fuentes secundarias de información son el *Censo de Población y Vivienda* de 1992 elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas, y la *Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional* de 1998 y 2000, realizadas por Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Acerca del Enfoque Territorial

Este enfoque asume una perspectiva topológica para la comprensión de las problemáticas sociales, tomadas a partir de su localización y arraigo en una zona geográfica delimitable, además de una mirada igualmente tópica de las posibles soluciones y estrategias de enfrentamiento. Pretende trascender el enfoque estático y parcial que se deriva de revisar dichos fenómenos sólo a partir del acopio de datos estadísticos, que permiten una mirada analítica de la situación pero no su síntesis. Mediante este enfoque se abre la posibilidad de poner en relación los fenómenos de desarrollo y pobreza de una localidad o zona geográfica con los ocurrientes en otras localidades o zonas, sean éstas contiguas o bien remotas.

Diagnóstico de Dinámicas

El *diagnóstico de dinámicas* es un método que tiene como objetivo facilitar la identificación de procesos (sistemas) relacionados con el desarrollo y la selección de “palancas” o estrategias de intervención que sean pertinentes para superar la pobreza en localidades, territorios y localidades específicas.

El diagnóstico de dinámicas contempló cuatro pasos fundamentales. El primero fue la caracterización de los grupos de interés, de las condiciones del territorio y de su entorno. Esta caracterización se construyó a

partir de los antecedentes estadísticos disponibles en el Sistema de Información Regional (SIRIG) de la VI región (PRIT, 1999) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre demografía, nivel educacional, pobreza, salud, ocupación y desocupación. Estos antecedentes permitieron ir diferenciando las comunas según sus distintos “perfiles”, ya sea en términos de nivel educacional, actividad laboral, recursos productivos y accesibilidad vial.

El segundo paso del diagnóstico de dinámicas consistió en identificar, analizar y establecer relaciones entre los diversos problemas que afectaban a los grupos de interés para nuestro estudio (sectores de pobreza) en función de un problema central: el mecanismo de reproducción de la pobreza. Bajo esta mirada, y mediante la metodología del diagnóstico de dinámicas, se analizó cómo las características comunales y la relación entre sus distintos “perfiles” explicaban la existencia de la pobreza, considerando no sólo los antecedentes del Censo, sino también los recursos y características geográficas de cada sector. La relación y cruce de todos estos antecedentes permitieron dar cuenta de la existencia y mantención de la pobreza en las distintas comunas de la VI región, sin considerar la distribución provincial. Este diagnóstico incorporó también los antecedentes de las instituciones que trabajan intersectorialmente -directa o indirectamente- en la superación de la pobreza, tanto en términos de los contenidos de sus intervenciones, monto de su inversión y localización geográfica de sus programas.

El tercer paso del diagnóstico de dinámicas consistió en buscar un conjunto de objetivos posibles de alcanzar y que permitieran revertir los problemas antes identificados. Se consideró aquellos problemas

posibles de transformar para prevenir la reproducción de la pobreza, aprovechando los recursos de su entorno y su capital social.

El cuarto y último paso del diagnóstico de dinámicas fue el análisis de sistemas y estrategias de intervención, es decir, la identificación de procesos donde existiesen estrategias claves o “palancas” que permitieran generar desarrollo en la comuna o en la región. Esto implicó formular una propuesta de intervención con un carácter “estratégico” en tanto fuese capaz de producir efectos positivos en aquellos procesos que se relacionaran con la mantención y reproducción de la pobreza. Desde este punto de vista, esta investigación generó una propuesta para la superación de la pobreza cuya novedad consistió en un modelo que integró los conceptos de intersectorialidad y diagnóstico territorial.

Criterios de Selección de Regiones y Detalle del Muestreo

Se escogieron dos regiones de nuestro país en atención a sus peculiaridades sociales, geográficas e históricas.

En el caso de la *VI región del Libertador Bernardo O’Higgins*, se trata de una de las regiones más pequeñas de Chile en cuanto a superficie; sin embargo, pese a su cercanía al núcleo metropolitano, posee una fuerte tradición campesina y con alta producción cultural. Respecto de su población, es una de las regiones de rango medio, y presenta un notorio contraste entre la orga-

nización urbana de sus ciudades principales (Rancagua y San Fernando) y la notable influencia del mundo rural, siendo una de las regiones con mayor proporción de este último segmento en la población total de la Región. Por último, nos parece relevante la organización institucional de los servicios públicos liderados por el Gobierno Regional, que ha llevado a cabo experiencias pioneras de intersectorialidad en los últimos años.

En contraste, la *VIII región del Bío Bío* presenta una magnitud urbana y rural de primera importancia, siendo superada sólo por la Región Metropolitana en número de habitantes. Asimismo, la conurbación Concepción-Talcahuano es la segunda ciudad a nivel nacional, no sólo en población sino también en cuanto a riqueza y diversidad de factores productivos, incluyendo un pujante complejo industrial y portuario de primer orden. Tal diversidad también se extiende hacia el resto del territorio regional, donde se presentan múltiples posibilidades de paisaje humano y económico, e incluso la presencia de un notable grupo de etnias originarias tanto en el sector costero de Arauco como en la Cordillera de los Andes.

Como ya se ha dicho, la estrategia metodológica se ha articulado en base a un trabajo de campo utilizando dos técnicas: los *grupos focales* y las *entrevistas semiestructuradas*. En este sentido, la tabla 1 resume y detalla el número de instrumentos aplicados en cada Región:

Tabla 1
Instrumentos aplicados

<i>Instrumento / región</i>	VI región de O’Higgins	VIII región del Bío Bío	Total del Estudio
Entrevistas	22	32	54
Grupos Focales	7	5	12

RESULTADOS

Resultados en relación a los Objetivos

Respecto de su objetivo general, la investigación caracteriza la actual coordinación de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, revelando sus fortalezas, debilidades y posibilidades de mejoramiento; por otro lado, ha permitido la configuración de una propuesta de un *modelo de macro-redes intersectoriales* (ver más adelante).

Por otra parte, se identifican los siguientes resultados atingentes a los objetivos específicos:

Valoración general del proceso de la intersectorialidad. La intersectorialidad, como estrategia de acción, está siendo valorizada e incorporada al discurso público. Palabras como coordinación, alianzas, interinstitucionalidad, mesas de trabajo, están operativizándose en distintos programas e instancias del aparato público.

La Intersectorialidad se encuentra en un estado de transición institucional. Se expresa en el paso desde instituciones y programas sectoriales hacia acciones más descentralizadas mediante un trabajo compartido con otros, es decir, intersectorialidad a través de mesas de trabajo, generación de alianzas, programas integrados y búsqueda de impacto más que de resultados.

Sin embargo, el proceso de intersectorialidad se encuentra centrado a nivel institucional y alejado de una conducción territorial. Existe un proceso de intersectorialidad en las regiones VI de O'Higgins y VIII del Bío Bío, tanto desde las instituciones como del gobierno regional; pero este proceso no está suficientemente articulado, dado que ocurren procesos autónomos de intersectorialidad. Muchas acciones se des-

pliegan independientemente unas de otras, y fundamentalmente se implementan en base a las necesidades y objetivos institucionales y no en base a necesidades del territorio y su población.

En cuanto al objetivo referido a la configuración del capital social, este objetivo no se cumplió; ello debido a que este tema se encuentra escasamente abordado por las instituciones y por la acción social en general. No es factible señalar elementos concluyentes al respecto. El tema aún es nuevo en el diseño de políticas sociales, y por lo mismo no existen al momento del estudio los enfoques técnicos a nivel de las instituciones investigadas suficientemente elaborados para un adecuado acercamiento a esta realidad.

Resultados en relación con las hipótesis

La Hipótesis n°1 se confirma plenamente, en cuanto a que la carencia de macro-redes de gestión territorial se relaciona en forma directa con programas y proyectos de desarrollo local que presentan problemas de eficacia, eficiencia, impacto y pertinencia social. Cabe decir que no existe una adecuada articulación entre las políticas regionales y la acción institucional, de modo que lo más relevante es que los diagnósticos no son lo suficientemente profundos, generando un grado inadecuado de autonomía entre la acción social institucional y las necesidades de desarrollo regional.

La Hipótesis n° 2 también se confirma positivamente, por cuanto existen espacios, capacidades y puentes de comunicación que permiten la generación de una articulación en el sentido de generar redes y macro-redes. Estas potencialidades que corresponden a las interesantes experiencias acumuladas por las instituciones y todo tipo de acción

social, tanto en el plano de la intersectorialidad como de la intervención propiamente tal. Ello corresponde especialmente a las estructuras de *mesas de trabajo*, a la modalidad de *formación de equipos*, a la *segmentación territorial y focalización en el trabajo de terreno*, también a las acciones intersectoriales fuera de programa, presentes cotidianamente. Estos aprendizajes se encuentran medianamente sistematizados y lamentablemente no son transmitidos de una institución a otra, debido al “*egocentrismo institucional*”; no obstante, constituyen un material muy rico a ser analizado y valorado a la hora de desarrollar una acción mucha más coordinada con las perspectivas regionales.

Resultados en torno a las Políticas sobre Pobreza

- El estudio muestra como resultado que no existe una política social hacia la pobreza de carácter regional que sea significativa; se manejan fundamentalmente las propuestas del nivel central.
- El diagnóstico que se tiene de la pobreza de la región no ha sido objeto de un análisis más profundo sobre las causas y variables que la explican. Las concepciones de pobreza que se manejan en el mundo urbano no son considerablemente distintas a las que se manejan como promedio en el país, asociándola a la falta de oportunidades laborales, carencias habitacionales y baja escolarización, etc.
- El diagnóstico de que disponen las autoridades y los técnicos son el resultado de mediciones realizadas por el estado central. Estos diagnósticos son interpretados y reelaborados por la región, sin embargo todavía no están en condiciones de impactar en la acción social, especialmente en la VI región.
- Los análisis, diagnósticos y ordenamientos de información sobre pobreza y otros por parte de la VI y VIII regiones no están suficientemente divulgados a nivel de las instituciones e instancias que realizan acciones en esa zona.
- Los diagnósticos que utilizan las instituciones del área social, son los diagnósticos elaborados por el nivel central o por sus respectivas instituciones; se ha carecido de una coordinación que logre generar un *diagnóstico regional*.
- Los beneficiarios o usuarios de los programas y proyectos estatales han incorporado a la expectativa de solución de sus necesidades, una demanda por la calidad de dichas soluciones, por lo cual las intervenciones requieren incorporar factores de integralidad.
- Los programas sociales tienden a dirigirse al “sector blando” de la pobreza (población menos pobre, cuyas causas son económicas y no psicosociales) y si no es así, sus metodologías tienen dificultades para adecuarse a la baja escolaridad y a las características propias de la “pobreza dura” (sector más pobre y cuyas causas son económicas, pero principalmente psicosociales y culturales).

Resultados en torno a la intersectorialidad

Valoración general de la Intersectorialidad: existe consenso sobre la importancia y necesidad de un trabajo intersectorial entre las instituciones. La intersectorialidad, como estrategia de acción, está siendo valorizada e incorporada al discurso público; palabras como coordinación, alianzas, inter-institucionalidad, mesas de trabajo, están operativizándose en distintos programas e instancias del aparato público. Esta situación es particularmente evidente

en los niveles institucionales del gobierno, donde se expresan las líneas rectoras del tipo de políticas públicas que se generan.

Una de las principales razones que explican un mayor o menor grado de acción conjunta y de prácticas intersectoriales, tiene que ver con el convencimiento por parte de los actores que una gestión que demarque taxativamente ámbitos de acción está condenada al logro de resultados aislados y de impactos leves. La intersectorialidad es entendida como coordinación de programas, donde las mesas de trabajo representan materialmente la coordinación; sin embargo, al momento de la implementación territorial, todavía es entendida como un espacio sectorial.

La Intersectorialidad se encuentra en un estado de Transición Institucional: el análisis del conjunto de entrevistas permite señalar que la intersectorialidad se encuentra en una situación de transición entre un tipo de gestión institucional centrada en procedimientos que son un reflejo de la segmentación de la realidad, hacia un tipo de gestión centrada en el impacto, de naturaleza más integral en lo institucional. Dicho de otra manera, estamos en presencia de una transición que se expresa en el tránsito desde Instituciones y programas sectoriales hacia acciones más descentralizadas mediante un trabajo compartido con otros, es decir intersectorialidad a través de mesas de trabajo, generación de alianzas, programas integrados y búsqueda de impacto más que resultados.

El proceso de intersectorialidad se encuentra centrado a nivel institucional y alejado de una conducción territorial: existe un proceso de intersectorialidad en las regiones VI de O'Higgins y VIII del Bío Bío. Tanto desde las instituciones como del gobierno regional se está desarrollando una

acción de coordinación; sin embargo, este proceso no es articulado, dado que ocurren procesos autónomos de intersectorialidad: muchas acciones se despliegan independientemente unas de otras. La intersectorialidad es un proceso cuyo origen no surge desde las regiones ni de las Instituciones sino que corresponde más bien a un mandato central. El gobierno nacional, en la elaboración de políticas para el desarrollo del país, configura una línea de comunicación entre los sectores. Sin embargo, a la hora de poner en práctica la intersectorialidad, surgen ciertas dificultades: primero, por una cierta distancia entre la perspectiva institucional emanada desde el gobierno central y la dinámica de planificación y prioridades para el desarrollo desde la perspectiva de los gobiernos regionales; segundo, también por una distancia entre los gobiernos locales, municipios y las prioridades de los gobiernos regionales.

La intersectorialidad en un instrumento o una forma de trabajo para activar las palancas de superación de la pobreza y del desarrollo, pero ello no es posible aislada e independientemente: se requiere un conjunto de acciones coordinadas en un punto específico. Cada sector corresponde a una parte de la realidad social, pero la realidad social completa e integral es el territorio; por lo tanto, se requiere la participación de todos los sectores, sin embargo esta acción debe ser organizada y articulada en base a un plan, donde cada sector intervenga apuntando en la dirección establecida, apoyándose unos a otros, colaborando, articulando y siempre usando como norte para todos la dirección del desarrollo territorial previamente establecida.

La intervención actual ha ocurrido sin tener por delante una idea clara del terri-

torio, sino un diagnóstico parcial de la realidad social, diagnóstico que incluso puede ser irrelevante y secundario. Debido a la ausencia de un diagnóstico integrado, la intervención aquí es parcial, o incluso atacando un punto que puede llevar al territorio a una deformación en sus mejores posibilidades de desarrollo.

DISCUSIÓN

La discusión y las conclusiones que se desarrollan a continuación se despliegan principalmente en torno al tema de la Pobreza, incorporando en esta dimensión los diferentes aspectos surgidos de los resultados.

El estudio muestra como resultado que no existe una política social hacia la pobreza de carácter regional. Los elementos regionales que existen son absolutamente parciales. Por un lado se observa la consideración del tema de la pobreza en las *estrategias de desarrollo regional*, pero, estas estrategias son de carácter general, son sólo descriptivas de la idea y en gran medida son una mera declaración de intenciones. Se hace mención a zonas deprimidas, a desigualdad social, a problemas en la calidad de vida; sin embargo, no se identifican con claridad las zonas de pobreza: no existe un mapeo al respecto.

Por otro lado, al referirse al tema de la pobreza, se la enuncia sólo como una cuestión global, pero no se realiza un análisis más detenido de las causas que explican dicha pobreza. No se apela con profundidad de análisis a variables como acceso vial, formas de producción, comercialización, migración, déficit de educación y capacitación, déficit de servicios, depredación del medio ambiente, falta de agua, etcétera. Los

pobres son pobres según las explicaciones o las mediciones tradicionales, pero no existe una articulación de los factores concretos de producen tal condición. Los pobres que interesan son los “grupos vulnerables”, y éste es un concepto y un enfoque que emana del Gobierno central. El cual no es equívoco, puesto que no está aplicado a la región.

También corresponde señalar que los estudios de pobreza no son realizados por la región sino por los organismos centrales, por lo mismo las técnicas de diagnóstico son generales por cuanto están pensados para abordar a todo el país, sin hacer distinciones regionales. Se echa de menos, entonces, un diagnóstico más profundo, más diferenciado, y especialmente más articulado e integrado con el conjunto de variables sociales de carácter regional. Lo que circula son etiquetas y probablemente estereotipos de pobres y sus causas.

Las instituciones, al poner sus propuestas de acción frente a las autoridades regionales, logran acordar con cierta facilidad la aprobación de sus iniciativas, por cuanto todavía no existe una cultura de reflexión más profunda, dado que dichas propuestas se fundamentan en diagnósticos generales que no han sido trabajados con profundidad por la región; es decir, no existen suficientes argumentos por parte de la región para reorientar y dirigir mejor la implementación de las iniciativas. Ello conduce a que las intervenciones, siendo positivas, terminen siendo independientes unas de otras, focalizadas sin articulación con el contexto y muchas veces no suficientemente informadas respecto de otras acciones sectoriales.

Hay un grave problema de falta de información acerca de lo que se hace. La información más bien permanece en la esfera interna y no se halla muy elaborada; por lo

mismo, resulta difícil de conocer por terceros que pudieran articularla con sus propias acciones, y es justamente lo que interesa desde la eficacia y eficiencia en la utilización de recursos y desde la intersectorialidad.

Propuestas y Conclusiones Finales

1. En primer término se destaca la necesidad de fortalecer la generación de una política social regional sobre la pobreza, la cual requiere tener las siguientes características: por un lado, debiera realizar un diagnóstico de la pobreza contextualizado; es decir, relevando las variables locales que explican la presencia de los pobres, realizando un diagnóstico mas integrado, haciendo uso de un conjunto de diagnósticos de otras áreas, fenómenos, sectores, de modo de observar con mayor amplitud la dinámica de ocurrencia de los procesos que explican la pobreza. Más bien se trata de intentar ver la pobreza en movimiento, con su evolución, sus avances y sus retrocesos, sus estímulos y sus frenos, sus fuentes de reproducción y sus factores de riesgo. El enfoque o el paradigma más apropiado para la implementación de esta forma de trabajo es el *enfoque territorial*.

2. Se requiere desarrollar una fuerte acción técnica al respecto, que consiste en graficar, mapear, identificar dinámicas y procesos, lugares, de modo de acumular información y generar su consolidación; esta información no es estática sino se mueve constantemente y cada cierto tiempo se precisan nuevas mediciones, pero al realizarla sobre ciertas bases, existen a la mano mecanismos de interpretación que rápidamente darán las orientaciones necesarias para su utilización.

3. El fruto óptimo de este trabajo debiera ser el diseño de un *Plan Maestro de*

Superación de la Pobreza Regional, donde lo fundamental sea presentar un programa de utilización de palancas y puntos estratégicos de superación de la pobreza en un contexto de desarrollo; la idea es que este plan maestro sea el manual de trabajo a aplicar en la región por parte de instituciones, terceros u otros.

4. También cabe señalar que estos diagnósticos debieran ser objeto de un fuerte trabajo de divulgación, promoción e información en las instituciones que trabajan con el tema, y también en las instituciones productivas. Con ello, se trata de generar una conciencia general en distintos ambientes de cuál es la realidad social y no generar dualidades ni trabajar con diagnósticos particulares, parciales y descontextualizados.

5. El estilo de política que actualmente predomina es abordar los “*grupos vulnerables*”: niños y jóvenes, tercera edad, mujeres, indígenas. Luego, se plantea que éstos deben ser los grupos prioritarios a apoyar con los recursos del estado central. El gobierno regional asume esta política y la hace suya, y en sus decisiones orienta los recursos disponibles hacia los grupos vulnerables, intentando combinar ello con las necesidades de la región. El planteamiento del Estado es correcto: se otorgan fondos donde están las prioridades; sin embargo, también es sectorial, es temático, es descontextualizado.

6. Estas prioridades muchas veces constituyen síntomas más que causas de fondo. Sin duda, es un planteamiento que permite diseñar políticas desde el estado central, para todo el país, sin hacer las distinciones en espacios específicos. Las regiones asumen estas políticas y las implementan; cuentan con un mapa general de los problemas de la región y ahí van ajustando los aportes. Pero esto es un proceso forzado, un agregar,

“parchar”, es un intento de compatibilizar. La estructura del gobierno regional, conociendo sus zonas, ubica los lugares geográficos donde deben instalarse los recursos y luego se aprueba el proyecto, elaborado externamente. Sin embargo siendo eso una ayuda, no es un aporte estratégico. Allí no hay un verdadero ajuste, hay sólo un arreglo para emplazar los fondos.

7. El problema fundamental en este proceso es la ausencia de análisis sobre las palancas de desarrollo, o dicho de otro modo, las palancas de superación de la pobreza, insertas en el desarrollo del territorio. Lo que termina ocurriendo es que se atacan los síntomas y no las causas de fondo, abordando la punta del iceberg y no su estructura mayor. Lo fundamental en una política sobre este tema es identificar las palancas de superación de la pobreza, de desarrollo; ello pasa por revisar sus mecanismos para identificar las variables que causan la pobreza y cuáles son los síntomas sociales a través de los cuales la pobreza se expresa.

REFERENCIAS

- Atria, R., (2004) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo Paradigma*, CEPAL, MICHIGAN UNIVERSITY.
- Censo 2002, (2003) *Censo 2002*. Chile.
- Comisión Económica para América Latina, (1992): *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (1997): *Panorama Social de América Latina*. CEPAL.
- CHILE BARRIO (1998).
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, (1993): *Superación de la Pobreza*. FOSIS.
- Hardy, C. (1997): *La Reforma Social Pendiente*. Fundación Chile 21.
- Kleymeyer, Ch. (1993): *Cultural Expression and Grassroots Development*. Fundación Interamericana.
- Klikhsberg, B. (1997): *Pobreza. Un tema imposterable*. Fondo de Cultura Económica.
- Klikhsberg, B. (1998): *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos*. Proyecto Regional de Naciones Unidas.
- Klikhsberg, B. (1999): *“El rol del Capital Social y de la Cultura en el Proceso de Desarrollo”*. Indes-BID.
- Gacitúa, E., Sojo, C., y Shelton, D. (2000) *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO y Banco Mundial.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies of qualitative research*. New York: Aldine.
- Ministerio de Planificación (1997): *Población y Necesidades Básicas en Chile 1982-1994*. MIDEPLAN – FNUAP.
- Ministerio de Planificación (2001) “Pobreza e Indigencia e Impacto del Gasto Social en la Calidad de Vida” Ed Mideplan, Stgo, Chile.
- Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo (1997): *Desarrollo Humano en Chile*. PNUD.
- Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo (1998): *Desarrollo Humano en Chile*. PNUD.
- Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo (2000): *Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. PNUD.
- Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo (2004): *El Poder: ¿para qué y para quién?* PNUD.
- PRO-RURAL (1998): *Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural*. Subdirección Administrativa y de Desarrollo Regional S UBDERE.
- Raczynsky, Dagmar; Vergara, Pilar y Vergara, Carlos (1993): *Políticas sociales, prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile*. CIEPLAN.

- Rozas, G. (1994-1995): "Psicología Comunitaria en el Desarrollo Local y Regional". *Revista de Psicología*, Universidad de Chile, Pág. 46-64 Vol. V.
- Rozas, G. (1997): "Identidad y Desarrollo Regional". *Revista de Psicología*, Universidad de Chile, Pág. 69-81 Vol. VI.
- Rozas, G. "Experiencias de Superación de la Pobreza en Psicología Comunitaria" *Revista Psykhe Memorias en Psicología Comunitaria del XXVI Congreso Interamericano de Psicología de la SIP*, Pontificia Universidad Católica, Mayo 1999.
- Rozas, G., (2004) *Anuario de Chile*, Universidad de Chile.
- PRIT (1999) n° 6 Cd Programa Regional de información Territorial VI Región, SIRIG.
- Sojo, C., (2002) *Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las Políticas Públicas.*, FLACSO y Banco Mundial.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Getting Started. Basic Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Strauss, A. L., Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research*. Newbury Park - London - New Delhi: Sage.
- Taylor, S. & Bodgan, R. (1986). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- Yunus, M., (1998) *Hacia un Mundo sin Pobreza* Ed Andrés Bello.

Recibido, mayo 4/2005

Revisión recibida, agosto 21/2005

Aceptado, septiembre 9/2005